



北京市社会科学理论著作出版基金资助

Social Construction in China: Strategy and Policy Options

中国社会建设 战略思路与基本对策

丁元竹 / 著

我们把社会建设定义为政府、社会组织和个人以改善人民福祉为目标，以共同利益和共同价值为基础，来建立和完善社会事务处理、社会公共服务供给体制和机制的过程。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助

Social Construction in China: Strategy and Policy Options

中国社会建设 战略思路与基本对策

丁元竹 / 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会建设：战略思路与基本对策/丁元竹 著. —北京：北京大学出版社，2008.11

(公共管理论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 14317 - 9

I. 中… II. 丁… III. 社会发展—研究—中国 IV. D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 154490 号

书 名：中国社会建设：战略思路与基本对策

著作责任者：丁元竹 著

责任编辑：高桂芳 (pkuggf@126.com)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 301 - 14317 - 9/D · 2153

出版发行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址：<http://www.pup.cn> 电子邮箱：ss@pup.pku.edu.cn

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者：北京汇林印务有限公司

经 销 者：新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 19.25 印张 305 千字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

定 价：40.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010 - 62752024 电子邮箱：fd@pup.pku.edu.cn

自序

今年是改革开放 30 周年。30 年来,我国在经济建设方面取得了举世瞩目的成就,社会主义市场经济的基本框架已经建立。经济持续快速发展、综合国力不断提高,我国已经具备推进全面社会建设的基本条件。也正是基于这样的时机和条件,我着手思考和研究中国社会建设的基本战略和思路。

过去几年中,我逐步认识到,发展社会事业、促进社会公正、加强社会管理、完善社会体制是新的历史阶段社会建设的主要内容。具体来讲,就是探索社会主义初级阶段社会建设的基本规律;制定社会建设的基本方针、法律法规和政策;明确社会建设的主体;合理配置社会资源,追求经济和社会的协调发展和社会质量的全面提高。社会建设的基本制度包括社会保障、社会事业建设、社会分配、社会就业、社会管理、社会福利、公共安全等内容。

在社会主义市场经济条件下,社会建设的主体不应当是单一的,而应当包括政府、市场、社会组织等。社会主义市场经济要求政府、市场、社会组织在社会建设中各就其位,各司其职,相互配合,协同一致。政府的基本职能是:经济调节,市场监管,社会管理,公共服务。在社会建设方面,政府应该完善法律法规和政策,创造一个公平的环境,提供基本的公共财政保证和必需的基本社会公共服务。要发挥社会组织协助政府在完善社会保障和社会福利、社会事业建设、收入分配和就业、社会管理、公共安全中的积极作用,为它们创造发展空间,提供必要的财政支持,建立政府购买公共服务的机制,加强对社会组织的服务能力建设和监管,完善自律机制。发挥市场在配置社会资源中的积极作用,提高社会资源

的利用效率,引导企业承担参与社区发展、慈善捐赠等方面的社会责任。在实践中探索政府、市场、社会组织各自运行的领域和方式,形成党、政府、社团、行业协会、中介组织、基层自治组织既各有侧重,又相互协调的新格局。

在当前,社会建设还要求正视社会中的各种矛盾和社会问题,善于化解各种矛盾,处理各种社会问题。要建立正常的利益诉求和自我调节矛盾的内在机制。充分发挥各类群团组织和社会组织在利益协调中的作用,建立健全信访制度,发挥正当合法的维权组织的作用,探索新时期化解人民内部矛盾的有效途径。

政府、市场和社会在社会建设中,各自有不可替代的地位和作用,三方分工合作,共同形成社会建设的合力。在公平与效率的关系上,政府应公平优先,兼顾效率,以公平促效率;市场应当效率优先,兼顾公平,以效率促公平;社会建设要在政府的指导下,发挥社会组织和各类群众团体组织的主体作用,共建共享。

根据社会主义初级阶段的经济社会发展规律,稳步推进,分阶段实施。中央政府既要总揽全局,制定构建社会主义和谐社会的总体目标、实施规划、具体标准、重点领域和实施保障,又要针对地区差别、城乡差别和部门行业差别给实施社会建设目标带来的困难和问题,采取措施,确保战略整体推进,稳步实施。地方政府应当更多地提供基本公共服务,并不断提高这方面的能力。

正是基于这样一些认识,我把社会主义市场经济基本框架已经建立、经济持续快速发展、综合国力不断提高条件下社会建设的目标理解为提高人民生活质量;把实现人人可及的基本公共服务,作为社会建设的基础;把强化多元主体,作为社会建设的机制。在此基础上,我提出了我国社会建设的基本战略和具体对策。本书的逻辑结构也就是这样形成的。

丁元竹

2008年8月8日

目 录

导论:社会与社会建设	1
------------------	---

第一篇 社会建设的目标:人民福祉

第一章 人民福祉	17
第一节 人民福祉问题的提出	17
第二节 经济增长与经济自觉	22
第三节 中国的经济建设与人民福祉	32
第二章 人民福祉与生活质量	50
第一节 科学发展观与人民福祉	50
第二节 人的全面发展与生活质量	53
第三章 人民福祉的测度	59
第一节 客观福祉与主观福祉	59
第二节 福祉测量的国际经验	61
第三节 主观福祉及其测量	66

第二篇 社会建设的基础:人人可及 的基本公共服务

第四章 基本公共服务	71
第一节 基本公共服务的性质	71
第二节 基本公共服务的范围	78

第五章 人人可及的基本公共服务	84
第一节 均等化的实质	84
第二节 公共服务均等化的内涵理解和诠释	92
第六章 中国的基本公共服务	103
第一节 不均等:现阶段中国基本公共服务的特点	103
第二节 原因分析:技术标准、政府间关系和 城乡体制	117
第三节 政府间财政关系及现行财政转移支付制度	125
第四节 城乡体制分割	153
第七章 案例分析:政府间关系、服务方式、城乡统筹	159
第一节 基本公共服务均等化中的政府间关系	159
第二节 基本公共服务均等化中的供给方式	172
第三节 基本公共服务均等化中的城乡统筹	179

第三篇 社会建设的机制:多元主体

第八章 多元主体与社会管理	191
第一节 有效率的社会运行	192
第二节 社会管理的功能	201
第三节 社会建设与社会企业	206
第九章 社会共同体	215
第一节 社会共同体的历史透视	216
第二节 中国社区的历史与特色	228
第三节 社会共同体建设的本质	237

第四篇 社会建设的管理:战略 思路与基本对策

第十章 厘清长期战略思路	243
第一节 实施分步走的战略	243
第二节 构建看不见的和谐	247
第十一章 制定近中期对策	250
第一节 改革和完善市场体制和机制	250
第二节 理顺政府间关系	253

第三节 改革和完善城乡统筹体制和机制	258
第十二章 建立评估与监督机制	264
第一节 构筑评价体系	264
第三节 指标解释	277
第四节 指标的使用	286
主要参考文献	296
后 记	301

导论：社会与社会建设

马克思构建《资本论》体系时说：“万事开头难，各门科学莫不如此。”^①这句话至今仍然是我们讨论社会建设的至理名言。我们认为，对于社会建设的理解必须从什么是社会和社会是怎样发展的开始。尽管各学科，包括社会学对于社会和社会发展已经作了大量的阐述，但是，真正能够从社会思想史和社会实践史两个方面来阐述社会内涵和社会发展内涵的研究还不曾见过。

历史从哪里开始，逻辑就应当从哪里开始。我们可以从18世纪以来关于社会思想和社会进程的认识来把握社会与社会发展。一方面，我们应当对这个时期社会思想家们关于这个问题的认识给予关注；另一方面，我们应当对这个时期的社会进程进行分析。“在18世纪前的1000年里，欧洲人均收入的年增长率只有0.11%，也就是说，每630年才增长一倍。从1820年到1990年，也即从第一次工业革命到第三次工业革命期间，人均收入年增长率在英国翻了10倍，德国翻了15倍，美国翻了18倍，日本翻了25倍。”^②可以说，过去两百年间，人类社会所经历的变化超过以往几千年。如果我们不注意这个时期的历史轨迹，就很难理解思想逻辑的演变和历史逻辑的演变，也很难彻底理解我们目前所处的现实境况。

一、思想逻辑中的社会

过去两百年间，社会思想家们的逻辑是沿着两个方向演进的，一

① [德]卡尔·马克思：《资本论》，“原版序”，华夏出版社2006年版。

② [美]托马斯·K. 麦格劳：《现代资本主义》，江苏人民出版社2000年版，第590页。

是社会学方向,一是社会政策方向。在社会学的方向中,社会被理解为组织、群体、制度;在社会政策方向中,社会被理解为与公民福利有关的政府行为和社会行为,更多的是政府行为。

从组织、群体和制度来看,社会学方面,法国社会学家迪尔凯姆(也译作“涂尔干”,Emile Durkheim, 1838—1917)在其《社会学方法论》中阐明了自己的社会理论:(1)社会本身可以被看成是一个实体,它区别于自己的各个组成部分并且不可归于各个组成部分;(2)在优先分析整体时,把系统的组成部分看成整体的基本功能,是满足整体的需要和必要条件。^①迪尔凯姆是在哲学意义上讨论社会的含义的。迪尔凯姆说:“在社会中存在一种确定的团体现象,这种现象的性质与其他自然科学所研究的现象的性质有着很大的差别。”^②德国社会学家 F. 滕尼斯(Ferdinand Tönnies, 1855—1936)通过社会变迁把社会概念具体化。他用“社区”(gemeinschaft)表示一种由具有共同价值观念的同质人口所组成的关系亲密、守望相助、存在一种富有人情味的社会关系的社会团体,人们加入这种团体,并不是根据自己意愿的选择,而是因为他们生长在这个团体内。他用“社会”(gesellschaft)指由具有不同价值观念的异质人口所组成的团体,人们之间是靠分工和契约联系的,重理性而不讲人情,人们加入这种团体是按照自己的意愿选择的结果。对此,中国社会学家费孝通总结说“前者是礼俗社会,后者是法理社会”。^③滕尼斯从社会变迁理论出发,认为工业革命导致了社区的瓦解。滕尼斯的理论对社会学影响甚大,以致我们现在依然使用他的社区概念和社区理论。费孝通系统阐述自己的社会观可以归纳为以下几点:(1)社会现象的特点在于它是一种行为模式。他说,“人们是以通过学习得来的符合于一定模式的行为进行整体生活的”。^④(2)社会则是人们经营集体生活的一个群体。“一群按照一套共同的行为模式经营集体生活的个人,我们不妨称之为群体。在普通日常用语里就称为社会”。^⑤(3)“个人”、“社会成员”和“社会角色”在个人的内心世界中达到统一。所有这些构成了费孝通的社会化理

① 参见〔法〕埃米尔·迪尔凯姆:《社会学方法的规则》,华夏出版社1999年版。

② 〔法〕埃米尔·迪尔凯姆:《社会学方法的规则》,华夏出版社1999年版,第3—4页。

③ 费孝通:《乡土中国》,生活·读书·新知三联书店1985年版,第5页。

④ 费孝通:《费孝通文集》,群言出版社,1999年版,第447页。

⑤ 同上书,第449页。

论的基本内容。20世纪60年代中期,帕森斯(Talcott Parsons)的结构功能主义开始受到抨击,这种抨击来自于后来被称为“冲突理论”的学派。冲突理论继承了韦伯、齐美尔、帕累托等社会学先驱的有关冲突思想,并借用了马克思在批判资本主义制度时使用的一些概念,激烈地抨击结构功能主义的均衡模式。达伦多夫(R. Dahrendorf)可以被视为冲突理论的代表,他认为,冲突理论并不比均衡理论正确多少,它的意义在于冲突论重视被均衡论所忽视的社会侧面——变迁、冲突、反功能和压制。交换理论(exchange theory)从另外一个侧面补充了早期功能主义忽视的另外一个问题——个人的动机问题。该理论在20世纪50年代后期由霍曼斯(G. G. Homans)和布劳(P. Blau)所倡导。交换理论是针对着功能主义理论来的。20世纪60—70年代,在美国及西方社会学中颇为流行的另一个社会学流派是符号互动论。它的意义在于,它重视人的主观因素,强调人与动物的不同;它注重微观的研究,重视人际互动的研究和重视个体区别于他人之间的条件。^① 丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)从社会结构、政治组织和文化三个领域分析后现代社会。^② 米歇尔·福柯(Michel Foucault)则关注社会变迁和社会解构(incoherence and discontinuity),这些后现代主义社会学家也关注了后工业社会的产业变迁和消费模式等问题,有的分析也非常深刻,如“在后工业社会,资本主义从对工人的控制转向对消费者的控制”,等等。^③ 这些对于人们理解当代社会提供了一个视角。后现代理论的另外一个重要领域——社会问题,也是从社会行为及其失范入手的,包括后现代主义,其关注的领域主要包括酗酒和吸毒、性行为、犯罪和暴力、种族和种族关系、贫困、性别不平等、家庭问题、教育问题、医疗保健、生活质量、人口与生态。但是对这些问题的看法,都是基于社会学的视角——功能主义的观点、冲突论观点、相互作用论观点^④,等等。后现代结构主义(Post structuralism)是结构主义社会学理论的延伸^⑤,

① 参见〔美〕M. 波洛玛:《当代社会学理论》,华夏出版社1989年版。

② George Ritzer, *Contemporary Sociological Theory And Its Classical Roots: The Basics*, McGraw-Hill, New York, 2003, p. 233.

③ Ibid.

④ Vincent N. Parrillo, John Stimson, Ardyth Stimson, *Contemporary Social Problems* (Fourth Edition), A Viacom Company, 1999.

⑤ George Ritzer, *Modern Sociological Theory*, McGraw-Hill, New York, 2004, p. 486.

而人们热衷的后现代理论则受到后现代结构主义的深刻影响。

从与公民福利有关的政府行为和社会行为来看,在社会政策方面,一般认为,社会政策发端于 1873 年,由一批德国经济学家创立的“德国社会政策学会”,迄今已经有 130 年的历史。社会政策是“影响公共福利的国家行为”。^① 考察社会政策的演进历史,人们不难发现其背后的一条主线就是如何处理政府与市场的关系,以及如何协调效益与平等追求之间的矛盾。英国最早的济贫法就是针对资本主义市场经济进程中产生的一系列社会问题提出的解决方案,其核心目标就是消除贫富严重分化,减少贫困人口规模,保持社会稳定与正常运行。在社会政策的理念上存在着两种不同的模式:一是自由主义社会政策模式,又称“社会政策的剩余福利模型”。这种模式认为,为了满足社会需要,政府干预应保持在最小的限度内,自由市场是“自然的”因而也是首要的满足个人需要的渠道。政府的干预只能在市场这只“看不见的手”不能满足个人的需要时才能介入,自由主义者把个人自由权看作高于其他一切的权利,把保障个人自由权视为满足个人需要的前提条件。在现代社会福利思想中自由主义的代表是哈耶克(Friedrick August von Hayek)和弗里德曼(David D. Friedman),这一思想的实践者是 20 世纪 70 年代末的撒切尔夫人和 80 年代初的里根。另一种社会政策模式是所谓“制度性的再分配模型”,这一福利思想的代表是蒂特姆斯(R. H. Titmuss),他直接抨击了资本主义市场经济对社会弱势群体的剥削,认为社会政策的作用在于对社会弱势群体采取某种形式的补偿,以满足社会需要和改善公共利益。他要求实行资源的制度性再分配,以保证全体公民生活的安全,提高生活质量,促进社会公平。20 世纪 80 年代以来,社会政策借用了市场化的语言表示一种与时俱进的新观念,如将政策对象看作“客户”,在政策实施的过程中强调要时刻倾听客户的意见,这就更清楚地体现出作为政策实施主体的政府机构和非营利部门的公共服务性质。

社会学从 19 世纪开始对社会进行了深入的研究,取得了瞩目的成就,但主要还是着眼于社会的组织、个体的行为研究、社会的规范,等等。社会学的先哲们对于社会的界定基本是从学理出发的,他们更多地侧重于社会的组织、制度、文化,或者叫传统意义上的共同体,“如

① [英]迈克尔·西尔:《理解社会政策》,商务印书馆 2003 年版,第 12 页。

家庭、村庄、教区”等。社会政策则更着眼于与公民福利有关的国家行为研究。现在看来,只有把公民的行为研究和与公民有关的政府行为研究结合起来才能真正了解社会。

从信息传播与网络来看,信息社会是信息技术的产物。伯克利大学教授、美国著名社会学家曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)提出了“网络社会”的理论,是针对当前社会世界中正在进行的不寻常转变进行的非常有意义的探索。他说:“以信息技术为中心的技术革命,正在加速重造社会的物质基础。全世界的经济已然成为全球互相依赖,在易变不定的几何形式系统中,引入了经济、国家与社会之间关系的新形式。”^①这里的经济是全球经济,与传统的农业经济、独立的工业经济体系已经截然不同;这里的社会是网络社会,建立在网络基础上的虚拟社会;这里的国家已然是主权国家,但必须处理跨越国家的经济和社会事务。信息技术在改变着传统的社会组织和社会福利,“公司内部以及与其他公司的关系均分散化与网络化”,“工作关系日趋个体化与多样化”,“国家干预则选择性地解除对市场的管制,并依每个社会的政治力量与制度性质决定,以不同的强度取消了福利国家”,等等。^②曼纽尔试图在传统的社会学和社会政策之外对网络社会的特征和政策取向找到更加合理的解释。从另外一个角度说,建立在主权国家、主权经济和主权社会三者合一假定之上的社会学理论和社会政策理论在全球化面前遇到了前所未有的挑战,失去了应有的解释力。但是,集解释与对策于一体的网络社会理论还没有成熟起来,也不足以应对这日趋复杂的全球经济与社会。

从作为组织、群体、制度的社会,到作为与公民福利有关的政府行为和社会行为的社会,再到信息社会,既反映了社会学、社会政策以及社会学在信息时代不同的关注点,也反映了社会自身的历史演变。逻辑和历史是一致的。关于这点,我们可以通过以下分析得到进一步印证。

二、历史进程中的社会

我们认为,从生产方式和生活方式来看,迄今为止人类经历了三

① Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers Ltd. 2000, p. 1.

② Ibid.

种社会形态,依次是农业社会、工业社会、信息社会。

传统共同体。问题在于,像滕尼斯所看到的,在工业社会和知识社会,这些共同体“全都消失了”。^①“200 年之前,社会任务在所有的社会都是由地方上的共同体来完成的,当然主要是由家庭来完成的”。^②滕尼斯面临的社会背景是工业革命和城市化的初期,甚至是市场经济的初期,那个时候,工业革命、城市化以及市场体制所带来的社会问题还不是十分突出。从中国“小康社会”的记述,我们也可以看到传统共同体的特征。据文献记载,“小康”一词最早源于《礼记·礼运》,古人将其与“大同”并列为两种不同的社会状态。在古代思想家眼里,“大同”是“天下为公、路不拾遗、井然有序”的理想社会,“小康”是“天下为家、温馨和睦、讲究礼仪”的亲情社会。在当时,“小康社会”反映的是自给自足的小农生活状态。美国早期移民社会中,“主要的社会关联不是血统,而是那些名目繁多的‘社’”。^③新移民依赖先来自家乡的亲友的帮助和支持开始新的生活。没有学校,大家一起建学校;没有医院,大家一起建医院;没有图书馆,大家一起建图书馆;没有教堂,大家一起建教堂;没有消防组织,大家一起建消防组织;这些活动都是志愿性的和慈善性的。最早的北美移民生活艰辛,遍布各地,政府鞭长莫及,促使人们联合起来自我治理,相互帮助和开展社区活动。这种从经验中生长出的公民参与和个人努力,造就了公众参与与公共福利的传统。后来,移民们在新的家园通过教会捐赠和非营利组织帮助穷人的小组、互助协会来支持社区发展。很多人认为美国宪法奠定了美国社会持续、稳定发展的制度基础。这点没错。但是,从殖民时期(1607—1776 年)、革命和早期宪法辩论(1776—1788 年)、内战(1860—1865 年)、内战后西部开发、欧洲移民(1870—1924 年)、“大萧条”(1924—1941 年)至今,美国人民对宪法的争论一直没有停止过,他们争论的核心问题围绕着联邦政府与州政府、地方政府及私人部门,社会与政府和私人部门关系的平衡,等等。^④这种争论源于美国的历史和文化。

① [美]彼得·德鲁克:《社会的管理》,上海财经大学出版社 2003 年版,第 68 页。

② 同上。

③ 费孝通:《费孝通文集》(第五卷),群言出版社 1999 年版,第 3 页。

④ Barnett F. Baron, “Shared Governance of the Nonprofit Sector in the United States”, The Asia Foundation, Sept, 2005.

政府主导下的社会事务。19 世纪末 20 世纪初,欧洲若干国家开始建立公共福利制度,以应对由于工业革命进程加深引发的新社会问题,诸如失业、贫穷等。这是西方现代社会管理体制的开始。不过,这个制度在美国启动很晚。因为当时美国工业化方兴未艾,经济蓬勃发展,每个人都不担心没有工作。即使找不到工作,美国地广人稀,也可以得到一份农田。在这样的经济状况下,美国政府没有感到建立社会福利体制的压力和必要。1929 年的经济大萧条摧毁了人们的这种信念。由于银行和企业破产,有史以来,美国人感受到了失去工作的痛苦。当时的美国总统罗伯特·胡佛认为,实行自由的市场竞争是保持经济发展的主要对策,他主张政府对企业不加任何干涉,任其自由发展,经济状况便会得到改善。与此同时,胡佛通过州和地方政府为需要帮助的弱势人群提供救济。但是地方政府没有足够的资金来做这些事情,所以,胡佛的政策目标并没有得以实现,引起大多数美国公众的不满。大多数美国人认为,胡佛为克服大萧条所作的努力是不够的。1932 年,美国人民选举富兰克林·罗斯福做他们的总统。1932 年,罗斯福上台不几天,便向美国国会提出了社会复兴和改革的立法提案。国会几乎批准了罗斯福提出的所有措施。大萧条时期实施的许多政策都是临时性的,但是,社会保障却成为延续至今的制度。自从罗斯福时期,其他美国总统,特别是约翰逊,都把社会安全网建设作为社会管理的重要内容。约翰逊在 20 世纪 60 年代逐步完善了美国的社会安全网,其中包括医疗卫生、食品券、公共住宅——为低收入阶层提供付得起的住宅,等等。与 20 世纪工业革命和城市化相适应的社会保障、就业、现代教育、公共卫生和医疗都得到了长足的发展,形成与工业革命和城市化相适应的社会部门。这不是说,在新的世纪,传统意义上的共同体已经不复存在,只是它们在社会事务方面所发挥的作用已经不是早先的样子,它们在社会发展中依然发挥着作用。社会保障、就业、现代教育、公共卫生和医疗等社会事务需要新的社会组织形式。这就是工业社会的社会。

对于政府与社会的关系,“20 世纪出现了两种答案,一种是多数人的看法,另外一种则持不同的见解。”“多数人的答案可以追溯到一百多年以前,追溯到 19 世纪 80 年代,当时俾斯麦掌权的德国第一次向福利国家迈出蹒跚的步子。答案是:‘社会方面的问题能够、应当并

且必须由政府来解决’”。^① 彼得·德鲁克在看到政府,尤其是在第二次世界大战以后的福利国家不能有效解决社会问题而提出大公司共同体来承担现代社会的责任也无济于事,主张由“一个独立的新的社会部门”来承担社会的挑战。彼得·德鲁克说:“早在20多年前,人口结构和生产力发展的变化就已经造成了美国的社会保障系统无法经营下去的事实。然而直到最近,尽管有些方案几乎得到所有专家的支持,政治程序仍找不到可能的方法来解决问题。”^②对于这些独立的社会部门,美国学者莱斯特 M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon)在1999年写道:“近年来,全球出现了非常重要的浪潮,即市场和国家以外大范围的社会机构发挥着重要的作用。这些机构被冠以‘非营利的’、‘自愿性的’、‘公民社会的’、‘第三的’或‘独立的’部门,然而这些机构常常包含令人迷惑的实体名单——医院、大学、社会俱乐部、职业组织、日托中心、环境组织、家庭咨询服务代理机构、体育俱乐部、职业培训中心、人权组织以及其他等。”^③萨拉蒙把大量非营利组织的出现视为福利国家社会政策不成功的产物,这一点与德鲁克是一致的。

信息技术下的个体、社会组织。信息社会的主要特征是信息技术基础上的全球经济、全球社会的形成及其与传统的国家之间的冲突与协调问题。“哲学家伊凡·伊利赫1977年说,‘50年前,一个美国人所听到的大多数词汇是别人亲自对作为一个个体的他说的,或者站在附近的某人对他讲的。’今天,这样的事情几乎没有了。我们美国人或全球消费者社会里的任何一个人听到的大多数词汇都是通过电波对作为大市场的一部分的我们所做的销售广告的传播。”^④人们发现,在一个各种不同的子系统不断出现并且越来越复杂的世界里,政府管理已经显得越来越吃力;政府发现难以预测自己的决策后果,难以避免其决策产生有害的影响。“在社会层面上,全球化和全球主义的实现能带来其他几项重要的利益:

① [美]彼得·德鲁克:《社会的管理》,上海财经大学出版社2003年版,第68页。

② 约瑟夫·E. 斯蒂格利兹:《参与和社会变革》,转引自胡鞍钢、王绍光:《政府与市场》,中国计划出版社2000年版,第146页。

③ Lester M. Salamon, “Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector”, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999.

④ [美]艾伦·杜宁:《多少算够——消费社会与地球的未来》,吉林人民出版社1997年版,第84页。

- (1) 民主、公民和人权的扩张。
- (2) 教育和文化的传播。
- (3) 信息和全球居民通讯的进步。
- (4) 多元文化理解和意识的增长。
- (5) 妇女和历史上的弱势人群享受权益。
- (6) 促进有益于环境的生产体系。
- (7) 闲暇和创造性的增长和不受匮乏之苦。”^①

在全球化条件下,政府无法满足诸多的社会需求。“经济全球化可能带来政治的全球化、文化的全球化和生活方式的全球化,而政治、文化和生活方式必须是多元的,他们不像经济的效率标准那样可以单一地加以衡量和比较”。“全球化背景下的单一经济效率标准和多元政治、文化、生活方式之间的矛盾,是当今世界发展过程中基本矛盾的又一表现”。^② 随着全球化进程加速,这种现象越来越明显,主权国家社会管理面临失灵和难以控制的体制问题。历史已经证明,计划、预测和政府政策的作用都是有限的,计划不可能包罗万象,也不能预见未来的一切,建立在不确定性基础上的政策和战略也是先天不足的。这是当代政府社会管理的最大挑战。

具体说来,全球化下明显感到与主权政治实体不一致的情况是,国际互联网系统下的个体分布在世界各地、不同国家;在扁平的互联网系统中,他们可以形成虚拟组织,也可以单独成为主体;在扁平的互联网系统中,国际非政府组织、跨国非政府组织获得巨大便利性;跨国界的卫星电视频道造成了跨国界的收视群体,也造成跨国界的文化传播、文化认同。

回顾这段历史,我们可以看出,社会的责任主体就其内涵来说是在不断变化的,从传统的家庭、村庄、教区,到政府、独立的社会部门,他们所负责的社会事务也在不断增加,从传统的教育、救助等社会事务,到社会保障、就业、现代教育、公共卫生和医疗、信息技术下的个体、社会组织等等。

① [英]罗宾·科恩、保罗·肯尼迪:《全球社会学》,社会科学文献出版社2001年版,第546页。

② 袁志刚:《全球化的矛盾与协调机制》,载《文汇报》2007年6月24日。